

Akkreditierung: Situation und Handlungsbedarf

VUP-Hintergrund

Grundsätzliche Einordnung

Die Anforderungen an die Qualität von Waren und Dienstleistungen nehmen angesichts der Liberalisierung des Welthandels sowie der steigenden Ansprüche von Verbrauchern, Unternehmen und Gesetzgebern stetig zu. Ob im Umweltschutz, in der Lebensmittel- oder Elektroindustrie, im Gesundheitswesen oder im Bereich Erneuerbarer Energien – in diesen wie in vielen anderen Wirtschaftsbereichen sind objektive Prüfungen, Kalibrierungen, Inspektionen oder Zertifizierungen daher von großer Bedeutung.

Diese Bewertungen stellen sicher, dass die überprüften Produkte, Verfahren, Dienstleistungen oder Systeme hinsichtlich ihrer Qualität und Sicherheit verlässlich sind, sie einem technischen Mindestniveau entsprechen und mit den Vorgaben entsprechender Normen, Richtlinien und Gesetze konform sind. Diese objektiven Bestätigungen werden auch als Konformitätsbewertung bezeichnet.

Das Vertrauen in die Kompetenz einer Stelle für derartige Konformitätsbewertungen ist für Kunden, Verbraucher und Staat enorm wichtig. Da weitaus der Großteil dieser Tätigkeit von privaten Prüfinstituten durchgeführt wird, belegen diese die Qualität ihrer eigenen Arbeit durch eine Akkreditierung. Eine gültige Akkreditierung ist zudem für viele Konformitätsbewertungsstellen (KBS) die Voraussetzung für behördliche Zulassungen oder privatwirtschaftliche Vertragsabschlüsse.

Akkreditierungen tragen entscheidend dazu bei, die Vergleichbarkeit von Konformitätsbewertungsergebnissen zu gewährleisten und Vertrauen in die Qualität und Sicherheit von Produkten und Dienstleistungen zu erzeugen. Durch europäische Vorgaben und internationale Vereinbarungen wird zudem sichergestellt, dass Akkreditierungen und Bewertungsergebnisse der Stellen nahezu weltweit, allemal im europäischen Binnenmarkt Anerkennung finden. Damit ist Akkreditierung u.a. auch die Grundlage für den freien Warenaustausch wie auch für Umwelt- und Verbraucherschutz. (Quelle: DAkkS GmbH)

Entwicklungslinien in Deutschland

Situation vor 2010

- System der (Selbst-) Qualitätskontrolle der Wirtschaft
- Basis (internationale) technische Normen und Regeln
- Regelsetzung in privater Hand
- parallele Akkreditierungsstellen der Branchen (-verbände)
- seit 1985 (so genannter „new approach“-Ansatz für die europäische Konformitätsbewertung): zusätzlich behördliche Akkreditierungsstellen
- in Deutschland: rd. 20 behördliche und private Akkreditierungsstellen
- Zusammenschluss im Deutschen Akkreditierungsrat (DAR)

Situation seit 2010

- Akkreditierung als hoheitliche Aufgabe
- Einheitlicher, EU-weiter Rechtsrahmen (EG-Verordnung Nr. 765/2008) für alle Akkreditierungen von KBS, in Deutschland umgesetzt über das Akkreditierungsstellengesetz (AkkStelleG)
- Akkreditierung als höchste Kontrollebene im System der Konformitätsbewertung durch national nur eine Stelle
- Europäische und internationale Anerkennung über EA, IAF/ILAC (multilaterale Abkommen)
- In Deutschland:
 - Akkreditierung als Aufgabe des Bundes
 - Akkreditierungsstelle als beliehene Gesellschaft des Privatrechts (DAkkS GmbH)
 - Strikte Trennung (aber Zusammenwirken) zwischen Akkreditierung („können“) und Notifizierung („dürfen“)

Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH

Die DAkkS ist die nationale Akkreditierungsstelle der Bundesrepublik Deutschland.

Um ihre hoheitlichen Akkreditierungsaufgaben ausführen zu können, wurde die DAkkS vom Bund beliehen.

Als beliehene Stelle untersteht die DAkkS der Aufsicht des Bundes. Bei ihrer hoheitlichen Akkreditierungstätigkeit wendet die DAkkS das deutsche Verwaltungsrecht an.

Die DAkkS arbeitet nicht gewinnorientiert. Sie erwirtschaftet ihre Einnahmen fast ausschließlich über Gebühren der akkreditierten Stellen. Die Höhe der Gebühren werden per Verordnung vom Bundeswirtschaftsministerium festgesetzt, zuletzt per Gebührenverordnung der Akkreditierungsstelle (AkkStelleGebVO), die zum 01. Juli 2018 in Kraft trat.

Gesellschafter der GmbH sind zu jeweils einem Drittel die Bundesrepublik Deutschland, die Bundesländer (Bayern, Hamburg und Nordrhein-Westfalen) und die durch den Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI) vertretene Wirtschaft.

Die GmbH wird seit September 2016 von Dr.-Ing. Stephan Finke geführt. Zum 31.12.2016 wurden laut Geschäftsbericht der DAkkS 163 Mitarbeiter an den Standorten Berlin, Frankfurt und Braunschweig beschäftigt. Im Jahr 2016 betreute die DAkkS rund 4.100 Akkreditierungen, davon rd. 2.300 von Prüflaboratorien und rd. 470 von Kalibrierlaboratorien. Die Umsatzerlöse aus Akkreditierungstätigkeiten werden für das Jahr 2016 mit einer Höhe von rd. 29 Mio. € angegeben.

Problemlagen

Allgemein

Seit Bestehen der DAkkS GmbH kumuliert sich die Kritik an der Akkreditierungsstelle in folgenden Punkten:

- *Aufwand und Kosten der Akkreditierung*
Gebührenhöhe, Kostentransparenz und Kalkulierbarkeit, KMU-Betroffenheit
- *Verfahrensdauer*
Anstieg der Bürokratie, überbordender Formalismus, Ausstellung der Urkunden, Begutachtungsplanung
- *Überwachungskonzept*
Begutachtungsumfang, Begutachtungsrhythmus, Interpretation der ISO/IEC-Norm 17011
- *Begutachter*
Effizienter Einsatz, Verfügbarkeit und „Standardisierung“ von Vorgaben und Vorgehensweisen
- *Ausgewogene Zusammensetzung der „DAkkS“-Gremien und deren Zusammenspiel*
Kompetenzen und Verfahren, v.a. bei Regelmittlung und -bestätigung

Steigender Aufwand und Vervielfachung der Kosten

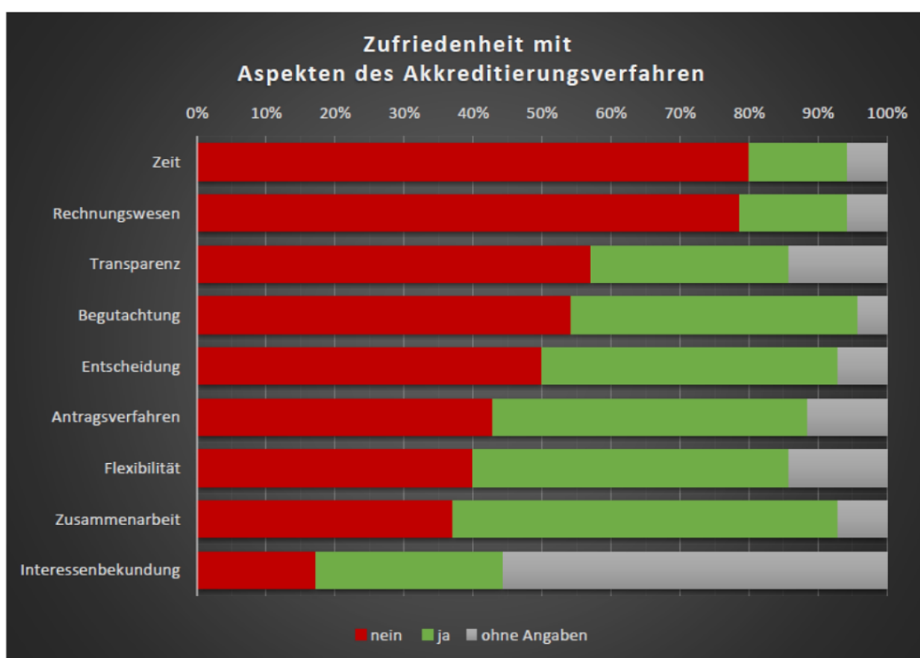
Insbesondere klein- und mittelständische Unternehmen, wie sie für Prüf- und Kalibrierdienstleistungen typisch sind, beklagen den *seit 2010 stetig zunehmenden Aufwand für die Akkreditierung*. Seit die DAkkS ihre Tätigkeit aufgenommen hat, haben sich die Akkreditierungskosten, allemal für klein- und mittelständische Prüfunternehmen vervielfacht. Erhöht hat sich dabei nicht nur der finanzielle, sondern auch der organisatorische und bürokratische Aufwand. Durch die *neue Gebührenverordnung, die zum 01. Juli 2018 in Kraft trat*, drohen erneut Gebührensteigerungen von knapp 50% bis über 100% für typische Begutachtungstätigkeiten der DAkkS. *In einem Zeitraum von weniger als 10 Jahren ist also die nächste Verdopplung der Akkreditierungskosten zu befürchten!*

Zwar gibt es momentan noch keine repräsentative bzw. verlässliche Prognose, wie sich Prüf- und Kalibrierlaboratorien auf diese neuerlichen Kostensteigerungen einstellen. Es ist allerdings davon auszugehen, dass einige *Konformitätsbewertungsstellen diese Steigerungen nicht kompensieren können* und damit eine *Marktbeeinflussung „qua jure“* droht, ebenso wie Benachteiligungen deutscher Konformitätsbewertungsstellen im internationalen und europäischen Wettbewerb.

Grundproblem: Effizienz, Transparenz und Kundenorientierung der Prozesse

Die Kritik an der neuen Gebührenverordnung war und ist deshalb so harsch, weil mit *der Umstellung auf eine reine Zeitableitung die schwerfälligen, langwierigen und wenig transparenten Bearbeitungs- und Entscheidungsprozesse der DAkkS voll auf die Gebührenrechnung* durchschlagen. Dieser erhebliche Nachhol- und Verbesserungsbedarf hinsichtlich einer kundenorientierten und effizienten Arbeitsweise der DAkkS besteht seit langem, wird selbst in einschlägigen Studien des Bundeswirtschaftsministeriums bescheinigt (Studie: „Evaluierung der deutschen Akkreditierungsstruktur“, 2016); er wird aber nicht konsequent genug angegangen und abgestellt. Umfragen des VUP zeigen (zuletzt im Februar 2018) dementsprechend die Unzufriedenheit mit der Arbeit der DAkkS (siehe nachfolgende Grafik):

Zwar hat die damalige Bundesministerin Zypries im Dezember 2017 auf diese Unzufriedenheit und offensichtlichen Baustellen hinsichtlich der Prozesse in der DAkkS reagiert und in Zusammenhang mit der Verabschiedung der AkkStelleGebV einen so genannten



Quelle: VUP-Umfrage „Akkreditierungsverfahren“ 01/2018

n=70

„DAkKS-Kundendialog“ eingerichtet. Der vorläufige Abschluss dieser (drei) Gesprächsrunden Ende Juni 2018 hat aber *keine greifbaren und kurzfristig notwendigen Maßnahmen zur Stärkung von Transparenz und Effizienz der Akkreditierungsverfahren* gebracht ([vgl. Pressemitteilung des VUP](#)).

Entwicklungen: Verrechtlichung, Verselbständigung und Verkennung der Akkreditierung

Die Unzufriedenheit mit der DAkKS schlägt sich nieder in - im Vergleich zu europäischen Akkreditierungsstellen - **sehr vielen Widerspruchs- und Klageverfahren gegen die DAkKS**. Nicht nur aus diesem Grund ist zu beobachten, dass sich die DAkKS zunehmend auf formal-juristische, scheinbar gerichtsfeste Argumentationen und Verfahrensweisen zurückzieht. Die steigende Anzahl von Juristen in der Akkreditierungsstelle spricht in diese Richtung Bände. Dieser **„Rückzug auf das Verwaltungsrecht“** lähmt alle Beteiligten und führt zu Bürokratie und wenig kundenorientierten Denk- und Arbeitsweisen. Sie widerspricht auch dem eigentlichen Geist der DAkKS, sowohl einen öffentlichen Auftrag, aber auch einen wirtschaftsfördernden (Kunden-) Auftrag zu haben.

Diese Verrechtlichung und dieser Rückzug auf eine „Behörden-Philosophie“ macht sich auch in der Zusammenarbeit mit dem betroffenen Kreisen, vor allen den privatwirtschaftlichen Konformitätsbewertungsstellen fest.

Es ist unbestrittenes Prinzip, dass sich die zu akkreditierenden Stellen beziehungsweise deren Vertreter nicht in die engere Akkreditierungsentscheidung einzumischen haben. Gleichwohl müssen diese aufgrund ihrer Expertise bei der Festlegung von Akkreditierungsanforderungen und der Gestaltung von Akkreditierungsverfahren Anhörung und Berücksichtigung finden. Zunehmend geriert sich die DAkKS - als Gegenspieler der

Kontrollgremien und Einrichtungen, die es Kraft Gesetz gibt - als „Alleinhüterin der Akkreditierung“, die Praxisorientierung und -tauglichkeit, aber auch unternehmerische Freiheitsgrade und Kreativität außen vor lässt.

Diese Verselbständigung der Akkreditierung um der Akkreditierung willen spitzt sich momentan in Konflikten und Machtkämpfen um die Regelsetzungskompetenz (Vorgaben und Vorschriften für die Akkreditierungsverfahren) zu, die laut Gesetz zwischen der DAkKS und den Gremien des beim Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) eingerichteten Akkreditierungsbeirates geteilt sind. Aktueller, grundsätzlicher Streit ist hier insbesondere entbrannt um ein *neues Begutachtungs- und Überwachungskonzept der DAkKS*, das zeitgleich mit dem Inkrafttreten der neuen Gebührenverordnung in Kraft treten soll (te).

Schon allein die Tatsache, dass dieses Konzept *durchgängig ein Misstrauen gegenüber den Konformitätsbewertungsstellen* zum Ausdruck bringt, indem alle Kunden willkürlich in Risikoklassen eingeteilt werden, spricht Bände und widerspiegelt die Haltung der DAkKS zu ihren Kunden. Ferner droht durch den so genannten risikoorientierten Betrachtungsansatz, dass die Akkreditierung von einer Kompetenzfeststellung zu einer nicht gerechtfertigten Wirtschafts- und Unternehmensprüfung wird, die möglicherweise auch weit in die unternehmerische Entscheidungsfreiheit und das Wettbewerbsgeschehen greift.

Dass diese äußerst wichtigen Zukunftsfestlegungen erneut rein normativ begründet, Monate lang zunächst ausschließlich DAkKS-intern erarbeitet und anschließend mit einer unerhört kurzfristigen Beteiligungsfrist für die betroffenen Wirtschaftskreise versucht wurden durchzusetzen, hat erneut *großen Unmut und Gegenwehr* erzeugt. Entstanden ist daraus auch eine Situation der (rechtlichen) Unklarheit und Unsicherheit, welche Vorgaben und Vorgehensweisen nun ab 01. Juli 2018 greifen und gelten ([vgl. Verbände-Stellungnahme zum Risikobasierten Begutachtungskonzept](#)).

Handlungsbedarf

Akkreditierungsagentur statt Akkreditierungsstelle

Aus Sicht der betroffenen Unternehmen muss die Akkreditierung im wahrsten Sinne des Wortes ihren Preis wert sein. Das ist sie nur dann, wenn sie bei aller Notwendigkeit der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben so effizient wie möglich, transparent und kundenorientiert erfolgt. Grundsätzlich geht es darum, *aus einer behördenartigen Deutschen Akkreditierungsstelle eine dienstleistungsorientierte Deutsche Akkreditierungsagentur* zu machen, die im Interesse von Wirtschaft, Staat und Konformitätsbewertungsstellen Akkreditierung als notwendiges und sinnvolles Instrument der Kompetenzfeststellung und Qualitätssicherung anbietet.

Änderung des Akkreditierungsstellengesetzes

In dieser Richtung haben die Betroffenen immer wieder folgende *Kernforderungen, untersetzt mit konkreten Maßnahmen*, vorgebracht. Vor allem in Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der neuen Gebührenverordnung und dem neuen geplanten Überwachungs- und Begutachtungskonzept werden diese als *vordringlich* angesehen:

- Bearbeitungszeiten verkürzen!
- Kundenkommunikation, insbesondere Verfahrens- und Kostentransparenz entscheidend verbessern!
- Verfahrensweisen (z.B. Zahlungsverkehr) mittelstandsfreundlich gestalten!
- Digitale Akkreditierung in Angriff nehmen!

Diese Vorschläge sollten z.B. *kurzfristig aufgegriffen werden im Rahmen der momentan laufenden 2. Änderung des Akkreditierungsstellengesetzes* ([vgl. Pressemitteilung des VUP zur Änderung des AkkStelleG](#)), aber

auch/oder durch entsprechende (fachaufsichtliche) Vorgaben an die DAkKS. Bislang widerstrebt dem zuständigen Bundeswirtschaftsministerium aber, auf diese Art Verbesserungen und Veränderungen bei der DAkKS zu erreichen.

Das *Zusammenspiel und die Ausrichtung der DAkKS zwischen Behörde(n) und Wirtschaft muss darüber hinaus grundsätzlich auf den Prüfstand*. Problemlagen bestehen hier – siehe oben – hinsichtlich der Regelsetzungskompetenz, der Beteiligung und Orientierung auf die Belange der Wirtschaft sowie dem Einbezug so genannter Befugnis erteilender Behörden. Dies wird nicht ohne *neuerliche, umfassende Änderung des Akkreditierungsstellengesetzes* erfolgen können, die noch in dieser Legislaturperiode angegangen werden muss.

Glossar

EA (Europäische Kooperation für Akkreditierung): Zusammenschluss der Akkreditierungsstellen in Europa.

IAF (International Accreditation Forum): globales Netzwerk von Akkreditierungsstellen, die Zertifizierungsstellen akkreditieren.

ILAC (International Laboratory Accreditation Cooperation): weltweite Vereinigung von Akkreditierungsstellen im Bereich Laboratorien und Inspektionsstellen.

(AB)